

IV 廃棄物と環境問題に関する自治体の問題認識

一廃棄物に関する市町村調査報告（その4）一

1. 問題の所在
2. 自治体の産業廃棄物問題の認識
3. 不法投棄・不適正処理、環境汚染の発生と自治体の対策
4. 住民の苦情・反対と自治体の対策
5. 結 語

寺 田 良 一*

要 約

産業廃棄物問題に関する自治体の認識を、不法投棄・不適正処理問題の認知、廃棄物施設による環境汚染の発生の認知、住民の苦情や反対の認知という三側面から産廃施設や不法投棄問題に対する自治体の対処、産廃に関する法制度や政策導入への賛否、環境汚染や健康被害への危機感等との関連を検討する。

過半数の自治体で不法投棄や不適正処理などの問題を認識しているが、大半はさほど重大な問題として捉えておらず、環境汚染としてそれを認識している自治体も少数にとどまる。それゆえ、問題への対処は、都道府県への通報や監視など、当座の措置が中心であり、市町村が自ら業者の指導や環境測定等の対策をとる例は少ない。住民からの苦情や反対がある自治体とない自治体とでは対策への積極性にかなりの差が見られる。ただし、住民の圧力で自治体が積極的に対応するのは、主に自治体内部における業者の指導や検査等の活動であり、より大局的な廃棄物行政のあり方の指針となるアセスメント法やスーパーファンド法といった法制度、政策の必要性を展望するまでには至っていない。

1. 問題の所在

廃棄物（産業廃棄物、一般廃棄物を含め）は、近年水系、地下水、土壌、大気などの汚染源としてのウエイトが高まっており、ダイオキシン問題の深刻化にともなって自治体の問題認識も一定程度進展を見ている。しかしながら、日本の廃棄物対策や規制制度は、他の多くの先進産業社会に比

べ、排出者としての企業の責任の規定や地域住民への情報公開の制度化等の点でいまだ不十分である。たとえば「スーパーファンド法」を施行したアメリカや「包装廃棄物規制令」を持つドイツ等に比べ、処理責任や浄化責任の法的規定や制度的対応が著しく立ち遅れている。無論これらの制度化は自然の成り行きで進捗するものではなく、また問題の深刻さがそのまま制度化に結びつくわけでもない。問題を問題として住民、環境団体、自

*都留文科大学文学部・東京都立大学都市研究所非常勤研究員

治体等が認識し、立法や行政の意思決定機関に働きかけてはじめて制度化は進展するのである。

日本の廃棄物問題（あるいは環境問題一般）の現状を見て問題だと思われるのは、住民や環境団体の問題認識が公的意思決定に反映されるチャンネル、あるいはその前提条件として、住民や環境団体が問題認識や世論形成をする基礎となる環境関連の情報公開の制度化等がいまだきわめて不十分なことである。

たとえばアメリカでは、1970年代以降の環境意識や環境運動の高揚にともなう世論に押されて、情報公開など問題点を「可視化」する廃棄物関係の法制度が整備され、それらを活用して廃棄物をめぐる環境運動が一層発展し、その運動の成果として新たな廃棄物立法や地域住民の情報へのアクセス権の拡大が進展するという「良循環」が見られた。すなわち、アメリカにおいては、有害廃棄物の不法投棄（midnight dumping）が問題化した1970年代に、従来の「資源保全法」という廃棄物処理法を改正して、1976年に「資源保全再生法（Resource Conservation and Recovery Act; RCRA）」を制定した。同法は、「有害廃棄物のゆりかごから墓場までの管理」とも表現されるように、廃棄物をまずすべて「有害廃棄物」とし、特定のもののだけ害のない「固形廃棄物」として区別した上で（この過程だけを見ても日本は逆で、特定のもののだけが「有害廃棄物」に区分される）、有害廃棄物はその排出、中間処理、輸送、最終処分すべての過程で内容と扱った業者や場所を明記した「マニフェスト」が添付され、最終的にEPA（環境保護庁）がその記録を保管することを規定している点で画期的であった。

ところが1970年代の末に、ニューヨーク州のラブ・キャナルでダイオキシンを含む有害産業廃棄物による土壌汚染と人的被害が深刻な問題になると、現在排出されている産業廃棄物の管理には有効だが、すでに過去に廃棄され、汚染源となっている有害廃棄物や土壌等の汚染除去には効果のない「資源保全再生法」の欠点が浮かび上がってきた。そこで1980年に、すでに最終処分された廃棄物による土壌汚染などについても遡及的に徹底し

た現状回復責任を義務づけ、責任者が究明されない場合は、関係業界等の拠出した特別基金（スーパーファンド）によって環境を回復させることを謳った「スーパーファンド法（正式名称は「包括的環境対処・補償・責任法」、Comprehensive Environmental Response, Compensation and Liability Act: CERCLA）」の制定を見た。同法はさらに、1986年の「スーパーファンド修正および再授權法（SARA）」により、「地域社会の知る権利法（Community Right-to-Know Act）」が追加され、地域住民が有害廃棄物や工場等から排出される有害物質の存在状況を知ることができるよう、「有害物質排出一覧（Toxic Release Inventory）」が環境保護庁から公開されることとなった。それにより有害廃棄物をめぐる環境運動は一層の高揚を見、有害物質の範囲の拡大などが進められるにいたっている（Szasz, 1994、東京海上火災（株）、1992a）。

この展開を社会運動論的にもう少し敷衍すれば、有害廃棄物問題が、単に健康被害や環境破壊という医学的、生態学的な問題としてのみならず、社会的な問題提起を惹起する契機がそこにあった。すなわち、有害廃棄物（日本の分類でいえば産業廃棄物）の処分場や焼却施設の立地が情報公開によって入手可能になり、その地理的分布を分析したところ、圧倒的に多くの施設が有色人種の居住地域に存在することがわかった（Committee for Racial Justice, 1987）。この事実は、人種差別撤廃を進めてきた公民権運動団体によって、「環境的な人種差別」と規定され、今日アメリカで新しい環境運動として注目されている、これまで環境運動とは距離があったアフリカ系、ラティノ系、アジア系の人々が主導する「環境正義＝公正を求める運動（environmental justice movement）」が形成されるにいたったのである（Bullard, 1990, Bryant, 1995）。いいかえれば、有害廃棄物の不均等な地理的分布状況の「可視化」が、社会的公正（人種差別撤廃）という社会運動や社会問題のフレーミングと「共振」したことで、廃棄物問題がより大きな社会的認知や注目を集め、制度化の検討が深化していったのである。

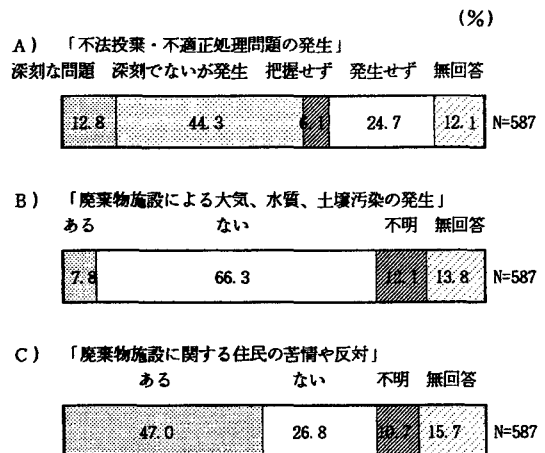
こうした、環境運動の自励的發展を促すアメリカの廃棄物行政と、日本のそれとは著しい対象を見せる。日本においては、行政の業務の一環をなす廃棄物処理・処分（あるいはその許認可）において、廃棄物による環境汚染等の問題点は極力隠され、住民の苦情や反対運動等が生起して初めて行政が重い腰を上げるというパターンが一般的である。以下の調査結果に見るように、行政自身が自ら廃棄物に起因する環境汚染や不法投棄等の深刻さを進んで認識している例は少ない。住民からの苦情等が存在して行政が対策に向かうという過程がより一般的である。ところが、廃棄物処理・処分場の建設等は一定の要件を充たせば行政により許可される一方、住民にとってその過程はほぼブラック・ボックスの中にある。こうした差異は、日本の廃棄物法制が、経済活動、生産活動優先の時代に策定され、環境保全を主目的とした法としてではなく、基本的に経済活動の便宜を図る法制として形成されてきた経緯によるところが大きい。それゆえ日本の廃棄物法は、住民に決定過程や有害性に関する情報へのアクセスをほとんど保障していない。したがって、よほどひどい汚染等が生じない限り住民の運動等は起こらず、また住民からの働きかけがあったとしても、スーパーファンド法のような規制政策が存在しないため、対症療法的な弥縫策に終始する場合が多い。

本稿では、1996年10月に市町村を対象として実施した統計的調査の結果から、こうした日本の廃棄物に関する法制度の不備に起因する自治体の廃棄物問題と環境問題の認識の遅れ、対症療法的な対策が多い問題等を検証していきたい。なお、調査結果を見るにあたり、この調査の実施時は、まだ豊島の産業廃棄物不法投棄に対する住民訴訟の判決（1996年12月）、茨城県新利根村のごみ焼却場周辺住民のダイオキシン汚染調査（1997年2月）、岐阜県御嵩町の産廃処分場建設をめぐる住民投票の実施（1997年6月）以前であったことを付言しておく。

2. 自治体の産業廃棄物問題の認識

今回調査対象とした市町村は、都道府県のように

に産業廃棄物処理・処分場に関する許認可権を持っておらず、直接の行政責任を担う自治体ではない。にもかかわらず、基礎自治体として、産業廃棄物の不法投棄や環境問題、住民からの苦情などにまず対処しなければならない立場にある。そうした意味で、産業廃棄物問題が地域社会やその環境に及ぼす直接的な影響をより具体的に把握できる、あるいはすべき立場にあるはずである。本稿では、自治体（市町村）の産業廃棄物に関する問題認識を、不法投棄・不適正処理問題の発生、廃棄物施設に起因する環境汚染の存在、住民からの苦情や反対の有無という三側面で押さえ、それと、廃棄物問題への対策や制度形成の必要性の認識との関係を分析していきたい。



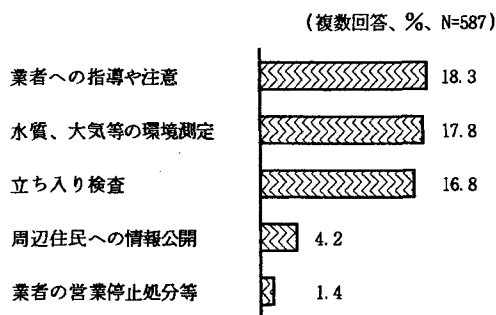
図IV-1 産業廃棄物に関する自治体の問題認識

まずはじめに、自治体の全般的な問題認識を見ておきたい。図IV-1には、上記の三点における自治体の回答が示してある。まずA) に見るように、産廃をめぐる問題として典型的な「不法投棄・不適正処理問題」について、6割弱の自治体は何らかの程度で「発生した」と回答している。「深刻な問題になっている」は、全体の12.8%で、「発生した」と答えた自治体の5分の1程度にとどまっている。不法投棄等が発生した場所としては、図表には示していないが、「道路ばた」33.0%、「山間地」32.7%、「河川敷」28.8%、「休耕農地」16.4%（複数回答）などとなっている。こうした場所への不法投棄の他、安定型処分場への

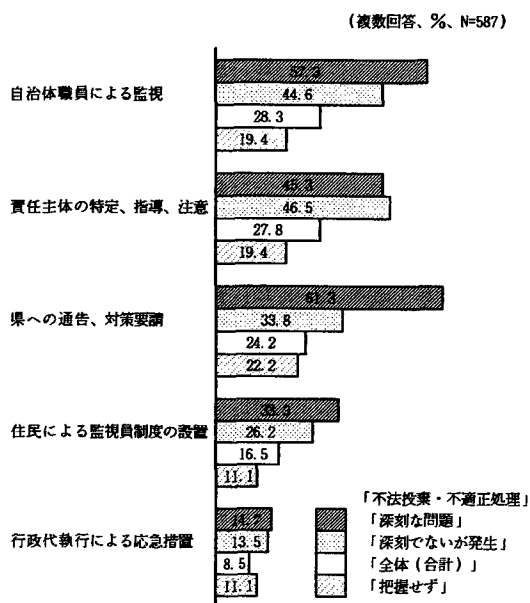
焼却灰の埋め立てなど指定5品目以外の廃棄物の処分、野焼きや許可条件に違反した焼却処理などが、ここでの回答の具体的な内容であると思われる。こうした産業廃棄物問題は全国的に広範に存在し、とりわけ高度経済成長期の臨海部や都市部に集中した産業公害や都市公害に対して、1980年代以降のリゾート乱開発と並んで、農村部、山間部、とりわけ過疎地への環境問題の拡大がそこに特徴的に示されている。藤川報告にも示されているように、産廃問題は、首都圏など産廃を排出する工業化された地域と、それを受け入れざるをえない経済格差をかかえた遠隔地の自治体との社会的公正の問題という性格も持っている。

同図B)には、産廃施設による環境汚染の有無についての回答を示したが、「ある」は7.8%にとどまっており、うち「かなりある」は0.5%とわずかで、残りの7.5%は「多少ある」である。66.3%が「ない」、残りが「不明」や「無回答」である。6割近い自治体が不法投棄や不適正処理の存在を認めているながら、それらが環境問題を引き起こしていると認識している自治体は少ない。不法投棄等を「深刻な問題」として捉えている12.8%に比べても、「汚染の発生」を認める7.8%という値は小さい。同図のC)に示した「廃棄物施設に対する住民の苦情や反対」が47.0%の自治体で「ある」ことを考えれば、廃棄物施設によって住民が不満を訴える何らかの事態が半数近い自治体で生じているにもかかわらず、現状ではそれらは環境問題としては十分認識されていないことがわかる。C)をもう少し詳しく見れば、「苦情や反対」が「ある」自治体が47.0%であるのに対して、「ない」と断言する自治体は26.8%に過ぎない。したがって残りの「不明」、「無回答」の自治体も含めて、廃棄物が住民の間で問題になっている自治体はかなりの割合になると見てよい。もちろん住民の苦情が直ちに環境汚染の存在を示すものとはいえないが、ここに示された差は、住民の問題認識と自治体の認識との間に、無視しえないギャップが存在することを十分うかがわせるものである。

自治体が産廃問題を重大な問題としてまだ十分認識していないことは、実際に自治体が行った対

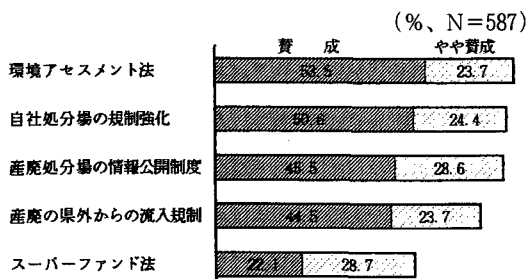


図IV-2 この1年間の産廃施設に対する施策・対策



図IV-3 不法投棄・不適正処理に対する対策(問題の有無別)

策にも現れている。図IV-2は、過去1年間に自治体が行った産廃施設に対する全般的な施策や対策を、図IV-3は、不法投棄や不適正処理に対して行った対策を示している。どちらも複数回答であるが、どの項目について見ても、実施している自治体は全体の3割を超えることがない。図IV-1の全般的な対策としては、「業者への指導や注意」(18.3%)、「水質、大気等の環境測定」(17.8%)、「立入検査」(16.8%)が主な項目であるが、実施している自治体はそれぞれ2割にも満たない。また、「住民に対する情報公開」を行っている自治体は4.2%と少数である。図IV-3に、不法投棄等に特定した対策を尋ねた結果を見ると、さすがに



図IV-4 産廃に関する法制度・政策への賛否

それよりは多く、「自治体職員による監視」(28.3%)、「(不法投棄等の)責任主体の特定、指導、注意」(27.8%)、「県への通告、対策要請」(24.2%)となっているが、不法投棄等が6割近い自治体で生じていることを考えると、十分な対策がとられているとはいえない。図IV-3では、それらと不法投棄等の発生状況との関連を見ているが、確かに、不法投棄等が「深刻な問題」として認識されている自治体では、半数ないしそれ以上が上記の対策を講じている。しかし逆にいえば、「深刻な問題」であるのに、半数近くはそれぞれの対策をまだ講じていないともいえる。またここでも、指導や県への通告といったとりあえずの対策が多く、「住民による監視員制度の設置」(16.5%)や「行政代執行による応急措置」(8.5%)のような地域ぐるみの対応や厳格な対策を選択する自治体は少数にとどまっている。

もっとも、市町村の対策が対症療法的にならざるをえないことについて、一人自治体の認識の不十分さだけを責めるわけにもいかない。というのは、そもそも市町村には産業廃棄物に関する許可や監督など基本的な権限がないからである。図

IV-4、表IV-1は、産廃に関するより大局的な諸制度に対する市町村の賛否を聞いた結果を示している。全体として、市町村はそうした法制度の整備に好意的で、「環境アセスメント法」、「自社処分場の規制」、「情報公開制度」、「県外からの流入規制」については、半数前後が明確に「賛成」と答え、「やや賛成」を含めれば7～8割の自治体がそれらの必要性を認めている。例外は「賛成」が22.1%しかない「スーパーファンド法」である。かといって「反対」も「やや反対」を含めても3.6%しかない。他の項目では「無回答」が20%前後であったのに対し、この項目では45.5%もの自治体が回答していないことから、廃棄物による汚染の除去に厳格責任を課し、また責任主体の特定できない汚染除去に特別基金を用意したアメリカのスーパーファンド法自体の存在や内容が、まだ市町村レベルでは十分知られていないことを示していると解釈できる。いずれも「反対」は少なく、「賛成」と「無回答」を合わせて9割方になることから、まだあまり現実味のない期待感の域を出ていないのかも知れない。

とはいえ、これを地域別に見た表IV-1に示されるように、これらの制度・政策への賛否にはかなり地域差がある。「自社処分場の規制強化」、「産廃処分場の情報公開制度」、「産廃の県外からの流入規制」の3項目は、主として産廃の排出側である東京や南関東地区で「賛成」が相対的に少なく、受け入れ側となることの多い東北、九州地区などで比較的「賛成」が多くなっている。特に東京と東北や九州の「賛成」の割合には、2倍以

表IV-1 産廃に関する法制度・政策への賛否

(地域別に見た「賛成」の%、N=587)

	東北	北関東	南関東	東京	甲信越	九州	合計
環境アセスメント法	50.0	50.5	54.5	52.0	56.3	55.7	53.5
自社処分場の規制強化	49.0	49.5	45.5	32.0	54.5	62.3	50.6
産廃処分場の情報公開制度	55.8	37.6	39.7	32.0	50.3	45.9	45.5
産廃の県外からの流入規制	58.7	42.2	33.1	24.0	47.3	47.5	44.5
スーパーファンド法	26.9	19.3	24.0	32.0	16.2	26.2	22.1

上の開きが見られる。一方、より一般的な規制政策である「環境アセスメント法」や「スーパーファンド法」については、他の項目ほどの地域格差は見られない。「スーパーファンド法」では、過去の汚染への対策が含まれるためか、それ自体に関する情報が多いためか、むしろ東京地区で「賛成」がやや多くなっている。

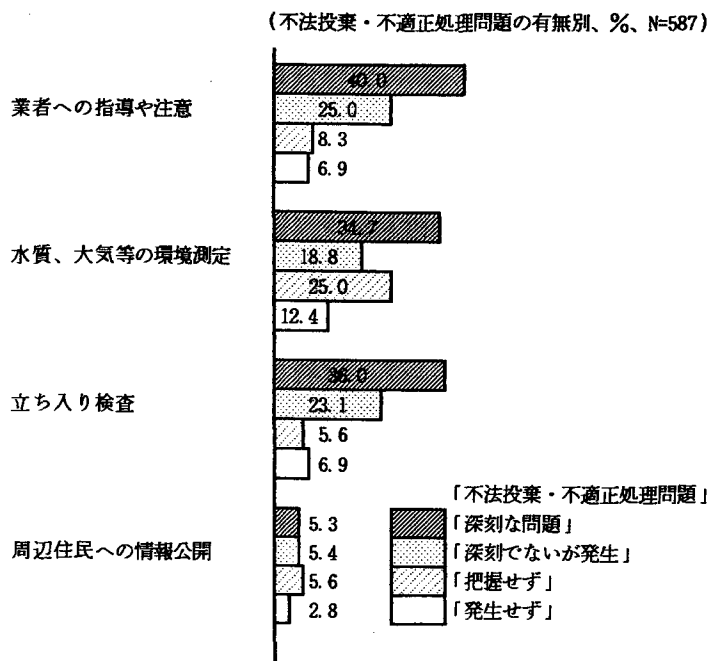
本節では、産業廃棄物問題に関する自治体の問題認識全般を見てきた。要約すれば、不法投棄や不適正処理の発生を過半数の自治体が事実認識として認め、廃棄物施設に関する住民の苦情や反対も約半数の自治体で存在するものの、不法投棄等の問題を深刻に捉えている自治体や産廃施設に起因する環境汚染の発生を認める自治体は少数にとどまっている。

3. 不法投棄・不適正処理、環境汚染の発生と自治体の対策

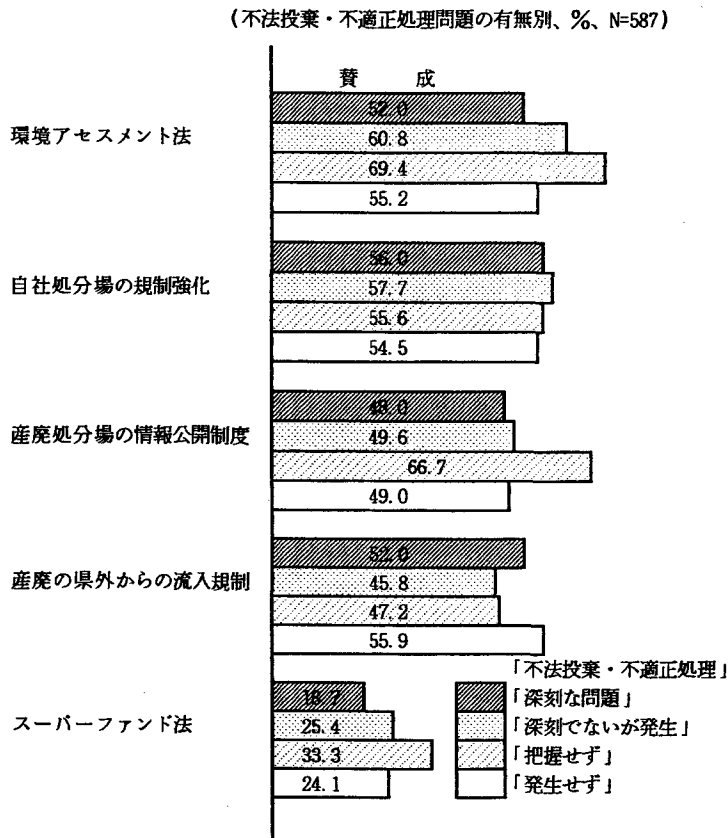
産業廃棄物問題に対する自治体の対策は、当然ながら、不法投棄や環境汚染の顕在化を契機として講じられるだろうと予測される。ここでは、問

題の生起にともなってどのような対策が比較的頻繁に講じられ、逆に問題の顕在化にもかかわらずどのような対策がとられにくいのか等を考察していきたい。

不法投棄・不適正処理対策を尋ねた図Ⅳ-3を再び見ると、一般に不法投棄等が「深刻な問題」として認識されているほど対策がとられている傾向が見て取れる。もう少し仔細に見ると、不法投棄等が「深刻な問題」として発生している自治体で、まずなされるのが「県への通告と対策の要請」(61.3%)で、次いで「自治体職員による監視」(57.3%)である。しかしこれらの対応は、違反した業者等に対し市町村自体が具体的な制裁行為等を行う対策ではない。とにかく本来の所轄官庁である県に通報し、市町村では注意深く様子を見るという、とりあえずの対応という性格が強い。市町村として具体的なアクションをおこす「責任主体の特定、指導、注意」、「住民監視員制度の設置」、「行政代執行」などがあるが、そうした措置を講じる自治体は相対的に少なく、しかも不法投棄等が「深刻」かどうかとの関連も小さくなっているのがわかる。したがって「県への通報」や



図Ⅳ-5 この1年間の産廃施設に対する施策・対策



図IV-6 産廃に関する法制度・政策への賛否

「監視」といった当座の対処は、不法投棄等が「深刻な問題」として発生すると比較的容易に講じられるが、そこから先の市町村自体が主体的に行う不法投棄対策になると、問題の深刻さよりもむしろ自治体自身の姿勢や対応力に左右されるように思われる。

同様の傾向は、この1年間の産廃施設に対する（一般的な）対策を不法投棄問題等の有無とクロス集計した図IV-5にも見られる。「業者の指導や注意」、「立入検査」といった特定の産廃施設や業者に対する措置は、不法投棄等の問題の深刻さと相関するが、「環境測定」、「住民への情報公開」といった、より恒常的、一般的な対策は問題の深刻さとは明確な関連を示さない。後者においては、やはり問題そのものの有無よりも、各自治体の姿勢がより強く関与してくるのであろうと推測できる。

さらに、より一般的な法制度や政策への賛否と

不法投棄問題等の発生との関連を図IV-6に見ると、関連はほとんど見られず、むしろ逆相関する傾向さえあることがわかる。「環境アセスメント法」、「情報公開制度」、「県外からの流入規制」に関しては、不法投棄等が「深刻な」自治体よりも、むしろ「把握していない」あるいは「発生していない」自治体で「賛成」が多くなっている。藤川報告で指摘されているように、産廃施設は、すでに立地している自治体でさらに重ねて建設される場合が多い。この事実からややうがって考えると、不法投棄や不適正処理が問題化している自治体は当然すでにいくつかの施設を抱えた自治体であり、当座の対策は講じるものの、施設の環境面での問題点がより明確に浮かび上がるかも知れないアセスメントや情報公開といった新たな制度や規制に多少及び腰なのかも知れない。逆に、まだそうした問題の生じていない、あるいは把握していない自治体においては、今のうちに規制制度が整備さ

表Ⅳ-2 この1年間の産廃施設に対する施策・対策
(産廃施設による汚染の有無別、%、N=587)

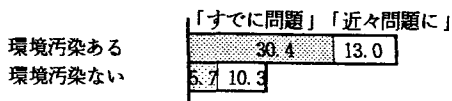
	業者の指導・注意	環境測定	立入検査	住民への情報公開
環境汚染ある	52.3	34.8	30.4	13.0
環境汚染ない	17.2	17.0	16.2	3.9

れ、産廃問題を未然に防止できればよいと考えているともとれる。ただ、今回の調査の範囲では、これらの推測の妥当性を確認する術がなく、これらは残念ながら憶測の域を出ない。

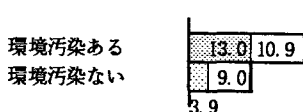
不法投棄等の問題認識と自治体の廃棄物対策との関連が、やや場当たりの印象が拭えなかったのに対し、表Ⅳ-2に廃棄物施設による環境汚染の有無とそれとの関係を見ると、より明確であることがわかる。「環境汚染が発生している」と認識している自治体では、半数以上が「業者への指導や注意」をし、3割以上が「環境測定」や「立入検査」を実施している。「環境汚染がない」と判断している自治体の回答がいずれも2割以下であるのに比べ、「環境汚染がある」と考える自治体の対応が一貫して高い値を示している。「住民への情報公開」も、「環境汚染がない」自治体では3.9%にとどまっているのに対し、「環境汚染がある」自治体では、決して多いとはいえないが13.0%が実施している。これはおそらく、不法投棄等の問題の「深刻さ」が、環境汚染だけでなく、住民と業者、あるいは行政も交えた対立や紛争ま

(産廃施設により汚染の有無別、%、N=587)

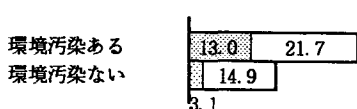
A) 悪臭・衛生問題



B) 有害物質、重金属による水質汚染



C) 焼却によるダイオキシンの発生



図Ⅳ-7 産廃処理・処分にともなう今後の問題

で含んだ問題であるのに対し、ここではより客観的な環境汚染が深刻な問題となっていることがうかがわれる。

図Ⅳ-7では、産廃施設にともなう今後の環境問題への懸念を聞いた結果を、現在の環境汚染の有無からクロス集計したものである。当然のことであるが、現在環境汚染を抱えている自治体で、「悪臭・衛生問題」(30.4%)、「水質汚染」(13.0%)、「ダイオキシン」(13.0%)等が「すでに問題」となっている。「近々問題になる」という回答を含めると、「環境汚染のある」自治体では「悪臭・衛生問題」を43.4%が、「ダイオキシン問題」を34.7%が問題視しており、10%台にとどまる「環境汚染のない」自治体と顕著な差を示している。このことから、「環境汚染がある」と認識している自治体は、単に不法投棄等の問題がある自治体より、一層具体的に廃棄物施設の問題を認識しているといえる。

表Ⅳ-3に、環境汚染の有無別に廃棄物の法制度や政策への賛否を見ると、このことは一層はっきりする。不法投棄問題の有無とは関連が見えにくかった制度や政策への賛否であるが、「環境汚

表Ⅳ-3 産廃に関する法制度・政策への賛否

(環境汚染の有無別に見た「賛成」の%、N=587)

	環境アセス法	自社処分場規制	情報公開	スーパーファンド法
環境汚染ある	65.2	69.6	56.5	38.6
環境汚染ない	58.1	54.0	50.1	22.6

染がある」自治体は、ここでも一貫して「環境アセスメント法」、「自社処分場規制」、「情報公開制度」、「スーパーファンド法」のいずれにも、より多い「賛成」を示している。ただし、問題は、「環境汚染が現在ある」と認識している自治体が、全体の7.8%しかないことである。不法投棄等が6割近い自治体で認められ、住民からの苦情や反対が約半数の自治体で見られる現状から判断して、程度の差こそあれ、廃棄物施設に由来する環境汚染は、厳密に調べればもっと多くの自治体に存在すると考えてよい。したがって「環境汚染の存在」を認める7.8%の自治体の姿勢そのものが、すでに一定の積極的に産廃問題に取り組む姿勢を示し

ているともいえる。特に、他の自治体が「スーパーファンド法」についてあまり理解しておらず、「賛成」が22.6%なのに対し、「環境汚染がある」自治体では38.6%と、倍近くが「賛成」していることから、これらの自治体の知識や姿勢の違いがうかがえる。

4. 住民の苦情・反対と自治体の対策

不法投棄問題等の発生自体は総じて対症療法的な自治体の対策にしかつながらず、廃棄物施設による環境汚染を現実認識している自治体が、比較的原則的、原理的な廃棄物対策にも関心を向けているという実態がわかったが、そのような自治体は7.8%の少数にとどまっていた。自治体の対応に影響を及ぼす要因の中で、よりパーセンテージが高い表IV-4に示したように、産廃施設に対

表IV-4 この1年間の産廃施設に対する施策・対策
(住民の苦情・反対の有無別の%, N=587)

	業者の指導・注意	環境測定	立入検査	住民への情報公開
苦情・反対ある	33.3	24.3	29.0	8.0
苦情・反対ない	5.3	14.0	8.3	1.3

する住民からの苦情や反対の存在である。「この1年間に行った対策」として、住民の苦情等がある自治体においては、「業者の指導や注意」、「環境測定」、「立入検査」がそれぞれ33.3%、24.3%、29.0%と、環境汚染のある自治体に近いレベルで対策が講じられているのに対し、住民からの苦情等がない自治体では、それらが5.3%、14.0%、8.3%にとどまっており、両者の差は歴然としている。環境汚染の有無では、「環境汚染あり」と明言している自治体自体が少数であったのに対し、ここでは、住民からの苦情等が「ある」が47.0%、「ない」が26.8%で逆転している。このことから、住民の自治体に対する働きかけの有無が、全体として大きく自治体の対応を左右する要因であることがわかる。「住民に対する情報公開」も、「苦情等あり」の自治体で8.0%と、割合としては少ないが、「苦情等なし」の自治体の1.3%と比べると差は明確である。

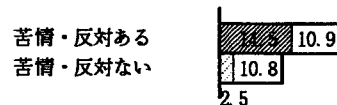
表IV-5 廃棄物施設による環境汚染の発生認識
(住民の苦情・反対の有無別の%, N=587)

	環境汚染ある	環境汚染ない	不明	無回答
苦情・反対ある	15.6	64.5	15.9	4.0
苦情・反対ない	0.0	93.0	4.5	2.5

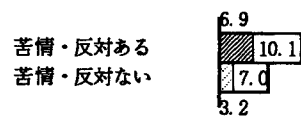
(住民の苦情・反対の有無別の%, N=587)

A) 悪臭・衛生問題

「すでに問題」「近々問題に」



B) 有害物質、重金属による水質汚染



C) 焼却によるダイオキシンの発生



図IV-8 産廃処理・処分にもなう今後の問題

住民からの苦情等の存在は、単に廃棄物施設に対する対策を促進させるのみならず、表IV-5に示すように、自治体に廃棄物施設による環境汚染の存在を認知させる契機でもあると思われる。「苦情・反対のある」自治体では、平均の7.8%の倍の15.6%の自治体が「環境汚染ある」と回答しているのに対して、「苦情・反対のない」自治体では「環境汚染あり」と認識している自治体は皆無である。廃棄物による環境問題は、程度の差こそあれ多くの自治体で何らかの形で存在する(たとえば、ダイオキシンや悪臭はどこでも何らかの程度で排出されている)ことを考えれば、自治体が「環境汚染あり」と認識するのは、その客観的、化学的な意味においてよりも、住民が問題視しているという社会的な意味においてであろう。また住民からの苦情等は、図IV-8に示すように、「苦情等のある」自治体の方が、産廃施設による現在および将来の環境問題についてのより深刻な認識を持つようになる要因としても作用している。住民からの苦情や反対が、ただ単に迷惑施設の拒否、

アメリカ廃棄物問題でしばしば指摘される「NI MBY; Not In My Back Yard (自分の裏庭にはごめんだ)」(Bullard, 1990、ダンラップとマーティグ、1992=1993、Bryant, 1995)という「地域エゴ」ではなく、廃棄物処理、処分にともなう環境問題の深刻さを自治体にアピールし、警鐘を鳴らす役割を果たしていることがここに見て取れる。

表Ⅳ-6 産廃に関する法制度・政策への賛否

(住民の苦情・反対の有無別の%, N=587)

	環境アセス法	自社処分場規制	情報公開	スーパーファンド法
苦情・反対ある	60.9	60.9	51.8	25.7
苦情・反対ない	58.0	50.3	52.9	24.8

しかしながら、苦情や反対というかたちでの住民の働きかけが自治体の認識に影響を及ぼすのは、表Ⅳ-4、表Ⅳ-5、図Ⅳ-8で見たように、具体的な産廃施設に対する対策や産廃施設による環境汚染や被害への危機意識までであり、より一般的な制度や政策にまではおよんでいないように思われる。それは、表Ⅳ-6に示したように、「環境アセスメント法」等の政策に対する賛否が、住民の苦情等の有無とほとんど関連を示さないことからわかる。そこには、現在日本各地で問題になっている産業廃棄物処理場・処分場をめぐる紛争は、当座の不法投棄や環境汚染にどう対処するかに精いっぱい段階であり、まだアセスメントやスーパーファンド法といった原理的制度化を議論するまで問題が熟していない現状が示されているといえるかも知れない。

5. 結 語

本稿では、産業廃棄物問題に関する自治体の認識を、不法投棄・不適正処理問題の認知、廃棄物施設による環境汚染の発生の認知、住民の苦情や反対の認知という三側面における自治体の現状認識と、産廃施設や不法投棄問題に対する自治体の対処、産廃に関する法制度や政策導入への賛否、環境汚染や健康被害への危機感等との関連を論じてきた。

要約すれば、まず第一に、過半数の自治体で不

法投棄や不適正処理などの産業廃棄物処理・処分をめぐる問題の顕在化を認識しているが、大半は深刻な問題として捉えるにはいたらず、それが環境汚染を引き起こしていると認識している自治体も少数にとどまっている。第二に、それゆえ、問題への対処は、産廃の本来の監督権限を持つ都道府県レベルへの通報や対処の要請、市町村職員による監視など、当座の措置が中心となっている。市町村に基本的な権限がないことを割り引いても、廃棄物施設による水質や土壌汚染が実際に発生している少数の自治体を除いては、市町村が自ら動いて、業者の指導、立入検査、環境測定等の対策をとる例は1~2割と少数にとどまっている。第三に、もっとも顕著な差が見られるのは、住民からの苦情や反対が寄せられている自治体とそれのない自治体の対策への積極性である。ただし、住民の圧力で自治体が積極的に対応するのは、主に自治体内部における、上述の業者の指導や検査等の活動であり、より大局的な廃棄物行政のあり方の指針となるアセスメント法やスーパーファンド法といった法制度、政策の必要性を展望するまでには至っていない。

そうした限界があるとはいえ、あらためて、住民の意思表示の重要性や存在理由がこの結果から読みとれる。言い方を換えれば、住民の日常生活と直接向き合う基礎自治体である市町村でありながら、たまたま制度上産業廃棄物に関する直接的な権限を欠いているがゆえに、多くの場合市町村の問題認識や対応は積極的とはいえなかった。むしろ水道水源や清浄な大気というかたちで日常生活を自然環境に依存している住民たちが、行政に先んじて産廃問題の重大性を認識した場合が多いと想像できる。それが、自治体の問題認識がさほど深刻でない割に、より多くの自治体で住民の苦情や反対が存在するという本調査の基本的な知見にも現れている。

地域の生活環境の汚染源となる可能性のある産廃施設に対して、ほとんどの場合住民は反対の立場をとる。それは、良好な生活環境の中で暮らしたいという欲求から当然至極の成りゆきである。しかしながらこうした住民の動きに対して、「そ

れは身勝手な地域エゴだ。というのは、だれでも廃棄物を出して今日の豊かな生活を享受しているからには、だれかがどこかでその廃棄物処理を受け入れなければならないからだ。」といった「地域エゴ」批判が投げかけられることがよくある。有害廃棄物問題の先進国ともいえるアメリカにおいても、廃棄物問題の解決に向けた制度化は、こうした批判の検討から始まった。有害廃棄物を拒否する人々に向けられた「NIMBY（自分の裏庭にはごめんだ）主義者」というレッテルに対し、地域の草の根運動家は、「NIABY; Not In Anybody's Back Yard（自分がいやなものは他人の庭にも持っていけない）」という言葉を掲げ、有害廃棄物の削減や有害廃棄物や工場から排出される有害物質の量と質に関する徹底した情報公開の権利を、1986年の「修正スーパーファンド法」において、「地域社会の知る権利法」として勝ち取った（Szasz, 1994）。またこの運動を通じて、廃棄物処理場・処分場の立地が、アフリカ系やラティノ系（メキシコ系など）の低所得層の人々の住む地域に偏っていたことから、人種間の「環境的正義＝公正の運動（environmental justice movement）」にも発展し、アメリカの環境運動の新たな1ページを開いていくことにもなったのである（Bullard, 1990, Bryant, 1995）。

日本においても、昨今香川県の豊島の産廃不法投棄をめぐる住民運動や、岐阜県御嵩町の産廃処分場建設をめぐる住民投票の実施によって、産業廃棄物をめぐる地域住民の運動がにわかに注目を集めるようになった。われわれは、このような地域住民による地域社会の環境保全をめざす運動や活動を「地域環境主義」と呼んできた（飯島伸子、1997）。本調査で明らかになったのは、産廃施設

に関して広範に住民の問題認識が広がりつつある一方で、自治体の認識がむしろそれより遅れ気味であり、また制度上も理念の上でも、市町村の対応が限られていることであった。しかしながら、本調査の実施時点の1996年秋以降、この1年間に産廃をめぐるめまぐるしいほどの動きがあった。おそらく現時点で同じ調査を実施すれば、いくつかの点で異なった結果が出るかも知れない。少なくとも、「地域環境主義」的な住民の動きはより一層市民権を得、行政に対する影響力も増大しつつあると確信している。

参 考 文 献

- Bryant, B. (ed.), *Environmental Justice: Issues, Politics, and Solutions*, Island Press, Washington D.C., 1995.
- Bullard, R.D., *Dumping in Dixie: Race, Class, and Environmental Quality*, Westview Press, Boulder, 1990.
- Committee for Racial Justice, *Toxic Waste and Race in the United States: A National Report on the Racial and Socio-Economic Characteristics of Communities with Hazardous Waste Sites*, United Church of Christ, New York, 1987.
- ダンラップとマーティグ、満田久義監訳『現代アメリカの環境主義』ミネルヴァ書房、1992=1993.
- 飯島伸子編『大都市における水環境—社会的視点から—』東京都立大学都市研究所、1997.
- Szasz, A., *EcoPopulism: Toxic Waste and the Movement for Environmental Justice*, University of Minnesota Press, Minneapolis, 1994.
- 東京海上火災（株）『環境リスクと環境法（米国編）』有斐閣、1992a.
- 東京海上火災（株）『環境リスクと環境法（欧州編）』有斐閣、1992b.

Key Words (キー・ワード)

Industrial Waste（産業廃棄物）、Local Municipalities（自治体）、Environmental Pollution（環境汚染）、Waste Disposal, Landfill（廃棄物処理・処分）

IV Waste and Environmental Problems for Local Municipalities : Research Report on Municipal Policies for Waste Management (4)

Ryoichi Terada*

*Faculty of Arts, Tsuru University
Comprehensive Urban Studies, No.64, 1997, pp.221-232

Waste problems and environmental problems for local municipalities are examined through a statistical survey conducted in November 1996.

Although nearly 60% of municipality are aware that illegal dumping occurred in their communities, most of them do not think these serious cases. Those municipalities which admit that there are environmental pollution in their communities caused by waste disposal facilities and/or waste incinerators are only 7.8%.

Awareness of illegal dumping sites and/or inappropriate disposal sites correlates the number of measures taken by municipalities. However, most of them take indirect measures such as reporting the problems to their superior municipality, "prefecture", or supervising waste disposal facilities, instead of taking direct stringent actions such as controlling disposal facilities and monitoring the environmental quality.

Awareness of environmental pollution from waste facilities correlates a little more clearly with intensive measures taken by local municipalities than awareness of illegal dumping. Among the factors, whether or not there has been complaint and rejection from local residents appears to be the most significant one that accounts for serious cognition on industrial waste issues by local municipalities and their stringent actions.

Although pressure from local residents makes considerable difference on local municipalities' action on local affairs, it does not affect so much on more comprehensive waste policies such as Environmental Impact Assessment Act or Superfund Act. Nevertheless, industrial waste and environmental pollution problems, one of the most sensational and grave problem in the turn of the century, will be able to find its way out through local grassroots action, overcoming the "NIMBY (Not In My Back Yard)" syndrome and making a step forward to "NIABY (Not In Anybody's Back Yard)" principle.